

# 中国即将逐步告别“市管县”时代

□/许经勇

十七届三中全会的《决定》明确提出:到2020年全国基本建立城乡经济社会发展一体化体制机制,而为了实现这个目标,就必须把发展县域经济放在突出的位置。与其相联系,要增强县域经济的活力和实力,就必须稳步推进扩权强县、扩权强镇的改革试点,扩大县域、镇域发展自主权。有条件的省份要率先依法探索省直接管理县(市)的体制。标志着我国即将逐步告别市(地级市)管县的时代,迎来省管县的新时代。

## 一、县域经济是城乡协调发展的重要载体

改革开放以来,我国经济发展经历了三个阶段:第一阶段(1978年至1984年)是农村经济发展较快的时期;第二阶段(1985年至2001年)是城市经济发展较快的时期;第三阶段(2002年以后)是向县域经济发展倾斜的时期。这个阶段的主要特征,是工业反哺农业、城市支持农村,逐步实现城乡协调发展的阶段。2004年以来,中央连续6年发了6个一号文件,其主题紧紧围绕统筹城乡发展、工业反哺农业、城市带动农村。进入21世纪,我国工业化已发展到较高的阶段,初步具备工业反哺农业、城市带动农村的条件。这就要求我们必须把发展县域经济作为统筹城乡经济社会发展的重要载体。2003年3月十届人大一次会议的《政府工作报告》至2009年3月十一届人大二次会议的《政府工作报告》,每一届的《政府工作报告》都频频围绕县域经济这个主题作重要论述,标志着我国已经进入县域经济大发展的时期。

县域经济是城乡融合的区域性经济。县域经济的实力与活力,不仅制约着农村经济的发展,而且制约着城镇经济的发展,以及制约着社会主义新农村建设的进程。农业产业化、农村工业化和城镇化(即发展小城镇),是县域经济发展的重要推动力量,并因此形成了农业产业化支撑农村工业化、农村工业化支撑农村城镇化以及城镇化提升农业产业化和农村工业化的发展新格局,形成以城带乡、以工促农、工农联动、城乡互动的新机制。正如十七届三中全会的《决定》所指出的:“形成城镇化和新农村建设互促共进机制。”以发展、壮大县域经济为切入点的社会主义新农村建设,既推动着农民的分工分业分化,把农村剩余劳动力转移到二、三产业,让更多的

农村人口进入城镇安居乐业,又能把传统农业改造成为现代农业,把传统农村改造成为社会主义新农村。

县域经济作为国民经济的基本单元,其发展状况如何,基本上反映了一个省总体经济发展水平,尤其是城乡经济协调发展的水平。人们普遍都这样认为,广东是我国经济最发达的省份,但是由于县域经济发展相对滞后,2006年其县域经济基本竞争力评价,被摆在浙江、江苏、山东等省之后,名列第9位,拖了国民经济发展的后腿。因而,无论是人均GDP、城镇居民人均可支配收入、农村居民人均纯收入以及城乡居民收入差别的缩小方面,都明显落在浙江省的后面。以2006年为例,人均GDP,浙江省为31684元,广东省为28077元;城镇居民人均可支配收入,浙江省为18265元,广东省为16015元;农村居民人均纯收入,浙江省为7335元,广东省为5080元。城乡居民收入差别,浙江省为2.641,广东省为3.151。浙江省农村居民人均年纯收入已连续22年名列全国各省区第1位,城镇居民人均可支配收入已连续6年名列全国各省区第1位。改革开放以来,浙江省始终坚持强省必须先强县,并把发展壮大县域经济作为解决“三农”问题的切入点。浙江省的经验表明,凡是县域经济实力较强的地方,统筹城乡发展,推进城乡一体化,以及建设社会主义新农村的进程也就较快。县域经济是统筹城乡发展的经济基础,县域经济的支撑产业——乡镇企业是以工促农的主体力量,县域经济的纽带——县城和中心镇是以城带乡的主要载体。

## 二、增强县域经济活力,扩大县域发展自主权

早在计划经济时期,我国省(自治区、直辖市)、县(旗)两级之间的地级是虚的,行政上的专员是省长的代表,行署是省政府的派出机构,并不是一级政府,也没有相应的政府部门,不能召开人大会议,只设人大的联络机构。只有自治州(盟)和自治县(旗)是例外。但是,1982年以来,伴随着“市管县”和“地改市”体制的推行,我国的虚三级实际上就变成实三级,即省——市(地级)——县(县级市)。其中的地级市不仅设置了与省级机构、县级机构相对应的全套政府,行使管辖所属的县或县级市,并通过召开人大会议设立人大常委会。到2003年

底为止,全国已有 282 个地级市,成为凌驾于县以上的一级政府。在全国的 2 861 个县级单位中,只有海南省的县和个别县是直属于省级,其他县都是隶属于地级市。

我国县域经济和社会发展,直接关系到 80%以上国民的民生,但我国现行的行政体制,包括“市管县”体制,基本上还是属于权力和税收上收,而责任下移型体制。与这种体制相联系的必然是基层政府的财力更趋捉襟见肘,但基层政府往往又得直接承担公民社会保障的重任。由于基层政府的财力极其有限,所属社区公民在教育、医疗、养老、住房等方面的社会保障水平往往很低。现实的情况是:一方面是中央财政收入迅速增长;另一方面是基层财政长期吃紧,甚至背着巨额债务。尽管这些年来中央对地方政府的转移力度不断加大,但基层政府的财政依然没有好转。据测算,2005 年乡村政府债务高达 10 000 亿元。基层政府财政收入不敷支出,其出路只有一条,这就是加重“三农”负担,削弱农村公共品供给。“市管县”体制的负面效应还表现在,无论是财税完成、基建投资新项目上马等,都是优先考虑市,即“重市轻县”;与此相联系,市(地级市)政府的工作重心,一般都是放在城区二、三产业,这就不利于城乡经济协调发展;再加上县一级发展经济社会的自主权受到市一级很大的限制,这就不利于调动县一级的积极性与主动性。

为了逐步克服“市管县”体制所造成的负面效应,国家“十一五”规划提出,要理顺省级以下财政管理体制,“有条件的地方可实行省级直接对县的管理体制”,也就是“省管县”体制。“省管县”有两种类型:一是财政省管县,即在财政预算编制上,由省直接对县编制预算,在收入划分上也由省直接对县进行划分,同时省也把转移支付、专项基金补助、资金调度、债务管理等经济权限下放到县一级的一种管理体制;二是行政省管县。具体是市县平级,不仅在财政体制上,而且在人事权、审批权、经济社会管理权都由省与县直接打交道。十七届三中全会的《决定》,在论述扩大县域发展自主权、增强县域经济活力和实力的同时,也着重指出,在推进省直接管理县(市)财政体制改革的同时,“有条件的地方可依法探索省直接管理县(市)的体制”。2008 年 12 月 31 日颁布的《中共中央国务院关于 2009 年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》又指出:“稳步推进扩权强县改革试点,鼓励有条件的省份率先减少行政层次,依法探索省直接管理县(市)的体制。”

在“省管县”体制改革方面,浙江省一直走在全国的前列。早在 1992 年,为了在经济上与上海接轨,浙江省就对萧山、余杭、鄞县等 13 个经济发展较快的县市进行扩权,包括扩大基本建设、技术改造和外商投资项目审批权限。1997 年浙江省政府同意萧山、余杭试行享受地级市一部分经济管理权限。2002 年 8 月 17 日,在浙江省委、省政府的强有力推动下,313 项本来应该属于地级市经济管理的权限被“空降”至萧山、义乌等 20 个县级政区,涵盖外经贸、国土资源、交通、建设等 12 大类扩权事项,几乎覆盖了省市两级政府经济管理权限的各个方面。2006

年 11 月,浙江省启动第 4 轮强县扩权试点,主要是义乌市。2008 年底,浙江省启动第 5 轮扩权改革,在全省(除单列市宁波外)全面推行扩权强县,意味着浙江省所有的县都能获得到原来属于地级市的经济管理权限。浙江省持续 10 多年扩权强县改革的示范效应,带动了其他地区的相应改革。到 2007 年 6 月,全国实行财政体制省管县的有河北、山西、海南、辽宁、吉林、黑龙江、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东、河南等 18 个省份,加上北京、上海、天津、重庆 4 个直辖市,共有 22 个省市(直辖市)的财政体制实行“省管县”。

### 三、依法赋予经济发展快的小城镇相应行政管理权限

小城镇经济是县域经济的重要组成部分。甚至可以这样说,没有小城镇经济就没有县域经济。1983 年,费孝通在江苏省小城镇研究讨论会上,就从中国农村实际情况出发,提出了“小城镇,大问题”的精辟论断。胡耀邦读了费孝通的文章后,又进一步提出发展小城镇是个大政策。从大问题到大政策,说明了发展小城镇对建设农村政治中心、经济中心、文化中心,改变农村经济社会面貌,具有特殊的意义。1998 年,十五届三中全会通过的《决定》,又把发展小城镇的意义,上升到“带动农村经济和社会发展的一个大战略”。为了促进小城镇的健康发展,浙江省在实行“强县扩权”改革的基础上,又在全国率先推出“扩权强镇”的改革,力图把中心镇培育建设成为产业集聚区、体制机制创新区和社会主义新农村建设示范区。至 2007 年底,浙江省共有乡镇总数 1 227 个,其中建制镇 752 个。根据发展空间、区位条件、人口产业基础等因素,首批筛选出 141 个省级中心镇作为“扩权强镇”改革的试点。即扩大这部分中心镇的权限,赋予部分县级经济社会管理权限,涉及财政、规费、资金扶持、土地、户籍等 10 个方面的权限。同时强化中心镇政府对农村科技、信息、就业和社会保障、义务教育、公共卫生等公共服务职能,理顺中心镇条块关系,垂直部门派驻中心镇机构,探索中心镇行政执法监督改革。至今为止,我国行政执法权是以县一级为主体,乡镇层面几乎是一片空白。上述部门权力下放,与老百姓息息相关的环保、劳保、安监、城建等领域权限,将会在这部分省级中心镇有所体现。目前浙江省已有一大批经济强镇甚至可以和县级市相匹敌。但这些镇的社会管理仍然需要上一级(县级政府)的批示。一旦启动了“扩权强镇”的改革,本来属于县一级的一些职能将会被下放到镇一级。比如说审批权下放,有利于提高办事效率;城镇规划权下放,可以使城镇规划更加因地制宜。再加上一部分财权下放,有利于强化小城镇的基础设施建设,以及加大公共品供给,使城镇经济社会得到协调发展。十七届三中全会的《决定》在总结我国小城镇改革发展的经验指出:“依法赋予经济发展快、人口吸纳能力强的小城镇相应行政管理权限,促进大中小城市和小城镇协调发展,形成城镇化和新农村建设互促共进机制。”

(作者系厦门大学经济学院教授、博士生导师)